

7. The Corfu Channel Case (Merits), Judgment of April 9th, 1949.
[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>.
8. Стокгольмська декларація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_454.
9. Декларація Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_455.
10. Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=hs&case=92&k=8d>.
11. Sands P. Principles of International Environmental Law / Phillipe Sands. – 2nd ed. – Cambridge: Cambridge University Press, 2003. – 1116 p.
12. Cameron P. The Rules of Engagement: Developing Cross-Border Petroleum Deposits in the North Sea and Caribbean / Peter Cameron // International and Comparative Law Quarterly. – 2006. – Vol. 55. – Iss. 03. – P. 559 – 586.
13. Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflicts, Advisory Opinion of 8 July 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>.
14. Договор к Энергетической Хартии и связанные с ним документы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/RU.pdf.

УДК 341.1/.8

Звёздная Т. М., ОНУ ім. І. І. Мечникова

ПРОТИДІЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті досліджується іноземний досвід протидії нелегальній міграції, висвітлюється сучасне законодавство та серйозність проблеми боротьби з нелегальною міграцією та вплив цього явища на правопорядок не лише в окремих країнах, а й у світі.

В статье исследуется иностранный опыт противодействия нелегальной миграции, освещается современное законодательство, серьезность проблемы борьбы с нелегальной миграцией и влияние этого явления на правопорядок не только в отдельных странах, но и в мире.

Foreign experience of counteraction of illegal migration is investigated in the article, a modern legislation, seriousness of problem of fight against illegal migration and influence of this phenomenon, is illuminated on a law and order not only in separate countries but also in the world.

Зростання обсягів нелегальної міграції у світі і її наслідки часто дискредитують усі можливі переваги руху міграційних потоків. За останні роки проблема нелегальної міграції вийшла за межі окремих держав і перетворилася на світову. Вона є реальною загрозою для громадської безпеки, сприяє зростанню злочинності, поширенню небезпечних захворювань, зумовлює створення підпільного ринку праці.

Концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих аспектів проблем міграції та механізмів протидії нелегальній міграції стали об'єктом дослідження і українських, і закордонних учених, про що свідчать монографічні дослідження, конференції, наукові семінари та «круглі столи». Різні аспекти проблем нелегальної міграції та національної безпеки відображено в роботах Ю. І. Римаренка, С. І. Пирожкова, О. А. Малиновської, О. І. Піскуна, В. І. Олефіра та ін.

У міжнародних документах найбільш популярним є визначення, прийняте на Міжнародній конференції з питань народонаселення і розвитку (1994) і використане в Програмі дій Женевської конференції з питань міграції на просторах СНД 1996 р. Згідно з цим визначенням незаконні мігранти – особи, які перебувають у невизначеному стані і не дотримуються вимог щодо в'їзду, перебування чи здійснення економічної діяльності, встановлених державою, в якій вони перебувають. Термін «незаконні мігранти» використовується без шкоди для визначення статусу біженця.

Приблизно третина потоку міжнародної міграції у світі зараз не контролюється. Причиною цього є наростання суперечностей між залученням постійно зростаючої кількості людей у міграційні переміщення, природним збільшенням мобільності населення, глобалізацією світу та жорсткістю імміграційних режимів у країнах, що приймають, найпривабливіших для мігрантів.

Нелегальна міграція з'являлася і поширювалася у великих масштабах саме там, де ставилися обмеження та заборони на шляху легальних форм міграції.

На нашу думку, найбільш яскравим прикладом цього є США, де перші закони обмеження міграції в 20-ті роки ХХ ст. зумовили появу нелегальної міграції. Створена в 1934 р. служба прикордонного контролю була спрямована, в першу чергу, на припинення нелегальної міграції з Канади й Мексики. Однак масовий потік нелегальної міграції переповнив Сполучені Штати Америки в другій половині 60-х років ХХ ст., коли під тиском американських профспілок була скасована двостороння угода між США і Мексикою про залучення мексиканської робочої сили. Протягом двох десятиліть відповідно до цієї угоди мексиканські робітники легально приїжджали для роботи в аграрному секторі південних штатів США. В міграції були зацікавлені обидві

країни. Оскільки Мексика забезпечувала дешевою робочою силою господарства американських фермерів, у США давали заробіток сотням тисяч мексиканських жителів в умовах відносного перенаселення (безробіття в Мексиці в 60-ті роки XX ст. досягло 20 – 40 %). У Мексиці життя й благополуччя окремої частини людей (а також членів їхніх родин) залежали від можливості їхнього працевлаштування у сусідній країні. Коли в 1965 р. угода не була продовжена, ті мексиканці, які мали намір виїхати на заробітки в США, вже не могли змінити своїх планів і все одно в'їхали в країну, але вже нелегально. Масштаб нелегальної міграції в США з Мексики засвідчують дані Служби імміграції й натуралізації США – головного федерального органу, що відповідає за координацію й практичне здійснення імміграційної політики: якщо в 1960 р. у Сполучені Штати Америки в'їхало приблизно 25 тис. мексиканців – нелегалів, то в 1975 р. їхня кількість зросла до 680 тис. чоловік. Про збільшення масштабів нелегальної міграції мексиканців можна зробити висновок зі статистики їхніх арештів і депортації: у 1970 – 1974 рр. зі США було вислано понад 2,3 млн. мексиканців проти 150 тис. в 1960 – 1964 рр. Усього за період з 1925 по 1995 рр. у США було затримано понад 30 млн. мігрантів, які порушили імміграційне законодавство. Нині у США кількість нелегальних мігрантів становить понад 5 млн. осіб. До того ж, ця цифра залишається стабільною, незважаючи на досить твердий прикордонний контроль, суворі заходи щодо роботодавців, які наймають нелегальних робітників, проведені кампанії з легалізації незаконних мігрантів тощо.

Слід сказати, що досвід країн Західної Європи також засвідчує, що введення обмежувальних заходів стосовно легальної міграції в результаті зумовлює збільшення масштабів нелегальної міграції. Коли після кризи 1973 р. майже всі західноєвропейські країни, що раніше проводили політику «відкритих дверей» стосовно іноземної робочої сили, спробували заборонити в'їзд до своїх держав мігрантів, стало зрозумілим, що потік міграції зупинити неможливо. Використовуючи різні способи (особи, що шукають притулок, «економічні біженці», в'їзд за туристичною візою або нелегальне перетинання кордону), мігранти з Азії, Африки, а в 90-ті роки – і зі Східної Європи, потрапляють до розвинутих країн Європейського Союзу, де розраховують знайти (і домагаються цього) роботу в неформальному секторі економіки. Навіть південно-європейські держави, які ще зовсім недавно самі постачали робочу силу на європейський континент, наприкінці 90-х років XX ст. стали центрами перебування нелегальних мігрантів. Сотні тисяч нелегалів перебувають на території Португалії й Греції, кількість нелегальних мігрантів сягає понад 1,5 млн. в Італії та Іспанії. У Франції й Німеччині кількість нелегальних мігрантів перевищує 4 млн. [1].

Традиційними іммігрантськими країнами вважаються США, Канада, Австралія та Нова Зеландія. Наприклад, США та Канада, маючи лише 5 % населення всього світу, зуміли залучити на свої території 20 % світових мігрантів, а на початку 90-х років XX століття на їхню частку припадало близько половини світових міграційних потоків [2].

З метою контролю за нелегальною міграцією сучасне законодавство США передбачає комплекс заходів, спрямованих на масову легалізацію осіб, які нелегально працюють на території США за умов амністії та посилення відповідальності до осіб, які використовують незаконну працю іноземців. У той же час, недостатня ефективність застосування заходів впливу до осіб, які порушують законодавство про використання праці мігрантів, та дешева іноземної робочої сили не призвели до остаточного вирішення проблеми нелегальних мігрантів.

У боротьбі з нелегальною міграцією з Куби значну роль відіграють сили Берегової охорони, які майже щотижня повертають вихідців з Острову Свободи на батьківщину. При цьому їх функції щодо видворення кубинців розповсюджуються на всі факти їх затримання на воді, а у тих випадках, коли нелегальний мігрант дістався до берега, рішення про його депортацію приймає суд.

Канада, як і США, характеризується високою кількістю іммігрантів. До позитивних якостей, що характеризують міграційну політику Канади, належать: географічна ізоляція, гнучка урядова політика, розвинута законодавча база та досконалі міграційні процедури. Канадське міграційне законодавство та політика останніх років спрямовані, насамперед, на залучення якомога більшої кількості висококваліфікованих фахівців та тих категорій мігрантів, які здатні й хочуть зробити внесок в економіку країни. Частина питань, пов'язаних нелегальною трудовою міграцією, вирішується шляхом запровадження тимчасового працевлаштування.

Специфіка європейської міграційної політики пов'язана з наявністю дуалістичних позицій, обумовлених потребами забезпечення свободи пересування в межах Європейського Союзу, з одного боку, та антиіммігрантськими настроями серед громадян окремих держав – членів ЄС. У зв'язку з цим постала необхідність вироблення єдиних підходів і певного типу стандартів щодо ключових понять і норм міграційного права. Ці стандарти передбачаються в основних нормативних актах, які визначають міграційну політику ЄС – Шенгенських угодах 1985 та 1990 року, Дублінській конвенції 1990 року, Амстердамському договору 1997 року [3].

Доречно зауважити, що Президент Польщі Броніслав Коморовський 26.08.2011 року підписав закон, який дозволяє з 2012 року легалізувати свій статус нелегальним мігрантам. Відповідно до закону, легалізуватися

зможуть особи, які перебувають у Польщі, щонайменше, з моменту входження країни до Шенгенської зони – 20 грудня 2007 року.

Польське міністерство внутрішніх справ, яке підготувало закон, зазначає, що нелегали зможуть отримати відразу дворічні дозволи на перебування в Польщі та можливість працювати протягом цього часу без офіційного дозволу. Крім того, вони в рамках легалізації будуть звільнені від обов'язку надання документів про наявність необхідних коштів для проживання в Польщі. Легалізуватися також мають право особи, яким раніше було відмовлено в наданні статусу біженця та видано рішення про примусове виселення з Польщі.

За даними МВС Польщі, в країні перебувають близько 50 тисяч нелегалів. Право на законне перебування в Польщі мають близько 100 тисяч іноземців, третина з яких – громадяни України [4].

Слід зауважити, що на відміну від Польщі, у зв'язку з антиміграційними настроями, які посилюються, Італія і Великобританія прийняли істотно жорсткіші закони про прийом іноземців. А завжди толерантна до них Данія нещодавно прийняла один із найсуворіших імміграційних законів у Європі. Зокрема, зменшила пільги біженцям і обмежила їх право на одруження з датськими громадянами, а також в'їзд іммігрантів до країни за віком (не старше 60 років). Тенденція зростання вимог до іммігрантів простежується і в інших державах-членах ЄС. Жорсткість вимог, однак, не обмежується тільки введенням в дію суворіших правил і законів: країни ЄС мають намір посилити охорону зовнішніх кордонів союзу. Для цього планується розробити схему та визначити доцільність введення нової європейської візи, яку видаватиме єдина консульська служба, створена в ЄС, і затвердити нові умови одержання права на політичний притулок, а також створити загальноєвропейську прикордонну службу.

Сучасна європейська міграційна політика у сфері протидії нелегальній міграції проводиться за Планом єдиного курсу, який було прийнято в Севільї на саміті країн-членів ЄС у 2002 р. Ідеться про спробу інтегрувати ці засоби у єдину зовнішню політику та політику безпеки ЄС у стосунках з третіми країнами. Вочевидь, ЄС пропонує третім країнам добре поміркувати про майбутні відносини з ним у разі відмови від співробітництва з питань міграції. Документ не передбачає жорстких санкцій проти нелегальних мігрантів і містить достатньо збалансовані засоби протидії. Водночас з посиленням боротьби з організованою злочинністю європейські лідери вирішили проводити єдину політику щодо інтеграції легальних іммігрантів та біженців, перегляду процедур, пов'язаних з правом на отримання притулку.

Значна роль в організації міжнародно-правового співробітництва держав у протидії нелегальній міграції належить спеціалізованим

установам ООН (Міжнародній організації праці, Міжнародній організації цивільної авіації, Міжнародній морській організації). Крім того, істотним є внесок однієї з найавторитетніших організацій, яка розв'язує різні проблеми міграції, зокрема, біженців та нелегальної міграції – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців. Його діяльність останніми роками спрямована на розв'язання такої важливої проблеми, як впровадження справедливих, ефективних і прискорених процедур надання притулку; на активну боротьбу зі свідомо неправильним використанням процедур отримання притулку. Рада Європи також розглядає проблему нелегальної міграції як складову організованої злочинності, що є надзвичайно важливим. Варто зазначити, що прийняту Радою Європи міждержавну робочу програму боротьби зі злочинністю реалізує Європейський комітет з проблем злочинності. Одним із результатів цієї роботи є досягнення домовленості про зміцнення міжнародного співробітництва, зокрема в боротьбі проти нелегальної міграції [5].

Гармонізація політики з питань міграції, яку здійснює Європейський Союз, має відбуватися без негативних наслідків для країн на Сході Європи. Тому на часі вироблення стратегії справедливого розподілу тягара для країн, які наступними роками усе ще залишатимуться поза кордонами ЄС. Очевидно, що ця проблема загострюватиметься, тому що життєвий рівень країн дедалі більше різнитиметься. Поки відмінності є, буде й нелегальна міграція. Мета міжнародного співтовариства – знайти методи контролю за цим процесом і керування ним, гуманно, узгоджено шукати шляхи розв'язання проблеми. Це можливо лише за широкого співробітництва на всіх рівнях – країн, регіонів, Європейського Союзу і країн Східної Європи. Допоможе тут і обмін інформацією про країни походження, про третю безпечну країну, потрібні також статистичні дані та їх ретельний аналіз.

Зауважимо, що цінний досвід у протидії нелегальної міграції належить також Росії, де абсолютна більшість мігрантів – нелегали. У період з 1992 по 2007 роки міграція дозволила заповнити 46 % демографічних втрат Росії. Внесок в ВВП країни за рахунок мігрантів в 2010 році складає до 9 %.

25 лютого 2011 року Держдума прийняла в першому читанні законопроект, що дозволяє реєструвати іноземців не тільки за місцем проживання, а і роботи. При цьому з трьох до семи днів збільшується термін, протягом якого іноземці та особи без громадянства повинні стати на міграційний облік. Поправками також дозволяється висококваліфікованим іноземцям висилати запрошення для в'їзду своїм сім'ї. Разом з тим, у цьому випадку він повинен мати в Росії у власності житло.

Виправити ситуацію також має новий закон про трудові патенти. Одну тисячу рублів повинні будуть платити мігранти за патент на роботу. Ті мігранти, які працюють на приватну особу, повинні будуть пройти дактилоскопію і заплатити за право на працю.

В цей час в Росії активно готується проект федерального закону «Про міграційний облік іноземних громадян та осіб без громадянства в Росії», який спрямований на скорочення нелегальної міграції та підвищення рівня правових гарантій іноземних громадян, що бажають жити і працювати в Росії. Законопроект дозволить звести до мінімуму корупційну складову. Проект змінює характер самої реєстрації іноземних громадян. Тобто міграційний облік на відміну від реєстрації здійснюється в повідомному, а не в дозвільному порядку, можливо поштою. Обов'язок і відповідальність за постановку на міграційний облік покладається не на іноземного громадянина, який нерідко не знає ні мови, ні місцевості, ні самого міграційного порядку, а на приймаючу сторону. Нею може бути громадянин Росії, іноземний громадянин, який постійно проживає в Росії, органи державної влади, місцевого самоврядування.

Постійно проживаючи у Росії іноземні громадяни зможуть повідомляти владу про зміну місця перебування шляхом поштового повідомлення. Новий порядок міграційного обліку дозволить зняти зайві адміністративні бар'єри, у тому числі для тих фахівців, у надходженні яких Росія найбільш гостро потребує [6].

Звісно, проблема транснаціональної міграції надзвичайно складна і багатогранна і потребує врахування сучасних глобалізаційних процесів. Запобігання незаконній міграції потребує міжнародного співробітництва, інколи саме недоліки в цій сфері спричиняють виникнення і збільшення потоку нелегалів.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що по-перше, тільки економічно стабільні та фінансово незалежні держави здатні використовувати позитивні сторони нелегальної міграції (формування ринку праці, забезпечення прав діаспор, вирішення демографічних проблем тощо) на користь національному розвитку; по-друге, сучасна політика та законодавство розвинутих країн світу характеризується високим рівнем динаміки, який перебуває під впливом економічних, політичних та соціальних умов; по-третє, неконтрольована міграція для більшості країн суттєво впливає на соціальне та економічне життя Європейського Союзу, навіть за умов створення загальноєвропейського простору, що вимагає посилення та диференціації власного національного міграційного законодавства; по-четверте, нелегальна міграція для більшості країн, створює ряд

організаційних проблем, пов'язаних, насамперед, зі створенням національних та міжнародних систем протидії цьому явищу.

Упровадження іноземного досвіду протидії нелегальній міграції, насамперед, може бути пов'язане з удосконаленням положень чинного законодавства щодо форм і методів контролю за міграційними процесами, підвищення якості прикордонного режиму на традиційних шляхах нелегальної міграції, встановлення відповідальності за незаконне використання праці нелегальних мігрантів тощо. Інша сфера можливого використання іноземного досвіду – це удосконалення діяльності існуючих або створення спеціалізованих державних структур для протидії нелегальній міграції.

Література:

1. Пуригіна О. Г. Міжнародна міграція / О. Г. Пуригіна, С. Е. Сардак. – К. : Академія, 2007. – С. 224 – 225.
2. Римаренко Ю. І. Нелегальна міграція та торгівля жінками у міжнародно-правовому контексті / Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв. – Книга перша Ч. 1. – К. : ІДП ім. В. М. Корецького, КУП, НАВСУ, 2001. – С. 241.
3. Олефір В. І. Нелегальна міграція в Україні: шляхи протидії та подолання / В. І. Олефір // Актуальні проблеми політики. – 2005. – № 23. – С. 131.
4. Інформація для мігрантів: Польща вирішила легалізувати нелегальних мігрантів, які перебувають в країні з грудня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migration-info.org.ua/>
5. Департамент у справах біженців та притулку: нелегальна міграція та її вплив на міжнародну і національну безпеку [Електронний ресурс] / А. В. Платонов. – Режим доступу: <http://www.dmsu.gov.ua/>
6. Всеукраїнська профспілка працівників-мігрантів в Україні та за її межами: Проблеми імміграції в Україні та досвід інших країн в протидії нелегальній міграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migrant.org.ua>